

# REFORMULASI PENGATURAN DAN PENGUATAN KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA (KASN) SEBAGAI PENGAWAS EKSTERNAL DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN TERHADAP UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

*(Reform Regulation And Strengthening Of The State Civil Service Commission (KASN) As An External Supervisory In The Draft Law No. 5 Of 2014 On State Civil Apparatus)*

**Sonia Ivana Baru**

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Jl. WR. Supratman, Kandang Limun, Kec. Muara Bangka Hulu, Kota Bengkulu, Bengkulu

soniaivana@unib.ac.id

Naskah diterima: 27 Juni 2022; revisi: 16 Juli 2022; disetujui: 10 Agustus 2022

## Abstrak

KASN merupakan lembaga pengawas eksternal ASN yang perannya sangat dibutuhkan. Melalui RUU ASN, KASN justru berpotensi untuk dibubarkan. Pembubaran ini dianggap sebagai solusi perampingan lembaga dengan alasan bahwa tugas KASN dapat dilakukan oleh Instansi masing-masing. Di satu sisi, terdapat lembaga lain yang mengurus persoalan ASN mengalami *overlapping* fungsi namun tidak menjadi perhatian dalam RUU Perubahan ASN. Salah satunya adalah tumpang tindih kewenangan mengawasi sistem manajerial ASN antara KemenPAN-RB dengan BKN. Penulis tertarik untuk membahas bagaimana sistem pengawasan terhadap manajemen ASN dalam kerangka hukum kepegawaian dan bagaimana formulasi pengaturan lembaga pengawas ASN yang tepat. Penelitian adalah penelitian normatif yang bertujuan untuk mencari jawaban atas permasalahan hukum dengan menggunakan teori hukum normatif yang sifatnya doktrinal. Hasil penelitian didapati bahwa KASN adalah lembaga pengawas eksternal yang tugas, fungsi dan wewenangnya harus diperkuat. Salah satu upaya memperkuat KASN adalah dengan cara menambah cakupan fungsi pengawasan. Adapun target pengawasan ideal yang harusnya diserahkan kepada KASN adalah pengawasan manajerial. Sebelumnya pengawasan manajerial ini dilakukan oleh dua lembaga sekaligus yakni KemenPAN-RB dan BKN. Hal ini tentu melanggar asas efektivitas dan efisiensi. KASN harusnya menangani permasalahan jika terjadi dugaan kesalahan baik secara etik maupun prosedural terhadap jalannya mekanisme manajerial ASN.

**Kata Kunci:** *kasn, pengawas, ruu perubahan uu asn*

## Abstract

*KASN is an ASN external supervisory agency whose role is very much needed. through the draft law on amendments to the ASN law, KASN has the potential to be dissolved. This dissolution is considered as a solution to streamlining the institution on the grounds that the KASN's function can be carried out by the respective agencies. Then, there are other institutions that handle ASN issues experiencing overlapping functions but are not be a concern in the Draft Law on Amendment to the ASN Law. One of them is the overlapping authority to oversee the ASN managerial system conducted by KemenPAN-RB and BKN. The author is interested in discussing how the supervisory system for ASN management is within the framework of the civil service law and how to formulate an appropriate ASN supervisory agency regulation. This research is normative research that aims to find answers to legal problems by using normative legal theory that is doctrinal character. The results of the study found that KASN is an external supervisory agency whose duties, functions and authorities must be strengthened. One of the legal options to strengthen KASN is by increasing the scope of the supervisory function. The ideal supervisory target that should be submitted to KASN is managerial supervision. The ideal supervisory target that should be submitted to KASN is managerial supervision. Previously, this managerial supervision was carried out by two institutions, namely KemenPAN-RB and BKN. This certainly violates the principles of effectiveness and efficiency. KASN should handle problems if there are allegations of errors both ethically and procedurally against the running of the ASN managerial mechanism.*

**Key Words:** *kasn, supervisor, draft law on amendments to the asn law.*

## A. Pendahuluan

Pada tahun 2017 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berinisiatif untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), selanjutnya disebut UU ASN. Usul perubahan ini tentu menjadi keniscayaan sebagai akibat dari perkembangan masyarakat dan keilmuan. Setidaknya, terdapat tiga isu penting yang mendasari perubahan UU ASN ini yakni perihal keadilan dan kepastian hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), keadilan dan kepastian hukum bagi honorer serta urgensi pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).<sup>1</sup>

Berdasarkan UU ASN, KASN diformulasikan sebagai lembaga independen non-struktural yang bertugas menjaga netralitas ASN, pengawasan dan pembinaan ASN serta melaporkan evaluasi kebijakan ASN kepada Presiden, KASN bahkan berwenang untuk mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi.<sup>2</sup> Sejalan dengan lahirnya UU ASN, kelahiran KASN pada dasarnya merupakan hasil dari keinginan reformasi birokrasi yang teramat mendalam kala itu. Kasus intervensi kekerabatan dalam pengisian jabatan, *patronage system* dan

tidak adanya kontrol eksternal terhadap etika ASN menjadi permasalahan yang sulit sekali diselesaikan, pun hingga saat ini. Data pengawasan KASN pada Januari 2020-April 2021, sebanyak 2.085 kasus pelanggaran kode etik dan kode perilaku (NKK) Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah diproses oleh KASN. Meskipun *trend* pelanggaran kode etik masih terbilang tinggi, namun keberadaan KASN dianggap mampu meminimalisir serta mengatasi permasalahan pelanggaran kode etik dan pengisian jabatan pimpinan tinggi. Ini dibuktikan dengan oleh Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Layanan KASN sudah masuk dalam kategori baik (B),<sup>3</sup> bahkan prestasi ini dipertahankan hingga tahun berikutnya.<sup>4</sup>

Pentingnya KASN untuk menjaga profesionalitas ASN, tampaknya dinilai tidak *urgent* bagi anggota pembuat undang-undang. Hal ini dibuktikan dengan dihilangkannya KASN dalam Rancangan Undang-Undang Perubahan terhadap UU ASN, selanjutnya disebut dengan RUU Perubahan UU ASN.<sup>5</sup> Berdasarkan naskah akademik RUU Perubahan UU ASN dijelaskan bahwa tugas, fungsi dan wewenang KASN sebenarnya dapat dilakukan oleh Kementerian sehingga keberadaan KASN perlu dihapuskan.<sup>6</sup> Alasan ini kemudian menjadi alasan pembubaran KASN.

Pemaparan naskah akademik RUU Perubahan UU ASN perihal peninjauan

<sup>1</sup> DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* (2020). <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20200226-060425-8543.pdf>

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>3</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara, Indeks Kepuasan Masyarakat Tahun 2020 Komisi Aparatur Sipil Negara, (Jakarta: KASN, 2020), [https://drive.google.com/file/d/1wRFOft7E0igrQHbx4en\\_wB3f4U57gr1T/view](https://drive.google.com/file/d/1wRFOft7E0igrQHbx4en_wB3f4U57gr1T/view).

<sup>4</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara, Masyarakat Anggap Kualitas Pelayanan Publik KASN "Baik", <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/masyarakat-anggap-kualitas-pelayanan-publik-ksn-baik>.

<sup>5</sup> Draft Rancangan Perubahan Undang-Undang ASN, <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ2-20200225-052415-2561.pdf>.

<sup>6</sup> DPR RI, Op. Cit., hlm. 36.

kembali keberadaan KASN ini tampaknya tidak dilakukan dengan pengamatan mendalam. Jika dilihat dari tugas, fungsi dan wewenangnya, KASN merupakan lembaga pengawas eksternal ASN yang perannya sangat dibutuhkan. Mengingat kedudukan ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah yang bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, tentu peran KASN menjadi sangat vital. Pengawasan merupakan salah satu pilar dalam manajemen yang baik, lemahnya pengawasan dapat membawa efek negatif pada seluruh produktivitas lembaga apa pun.<sup>7</sup> Tata kelola yang dibangun oleh pengawasan internal dan eksternal secara bersama-sama mampu mengendalikan risiko manajemen pemerintahan yang dilekati fungsi pelayanan publik.<sup>8</sup> Penjelasan-penjelasan tersebut memperlihatkan bahwa membubarkan KASN adalah pilihan yang tidak tepat.

Dalam upaya penataan ulang pengaturan khususnya dibidang kelembagaan ASN, tentu yang harusnya menjadi penting untuk dibahas adalah *overlapping* tugas, fungsi dan kewenangan yang ada pada tiap-tiap lembaga pengawas dan manajerial ASN. Dalam UU ASN dikenal 3 (tiga) lembaga yang kemudian mengurus ASN dalam hal pengawasan dan manajerial yakni KASN, Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Selain ketiga lembaga tersebut, Kementerian Pendayagunaan Aparatur

Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) juga menjadi lembaga yang memiliki kewenangan terhadap manajerial ASN.

Dua dari empat lembaga ASN ini nyatanya memiliki kemiripan fungsi yang dapat diukur dari aspek pengawasan. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Perpres KemenPan-RB) dalam Pasal 5 huruf d menyatakan bahwa KemenPan-RB menyelenggarakan fungsi koordinasi pelaksanaan supervisi dan Pengawasan Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2013 tentang Badan Kepegawaian Negara (Perpres BKN) Pasal 2 huruf e menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, BKN menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian pelaksanaan manajemen kepegawaian.

Kemiripan fungsi pengawasan dalam tubuh KemenPan-RB dan BKN dalam mengawasi manajemen kepegawaian tentu bertentangan dengan asas efektivitas (*Doeltreffendheid*) dan efisiensi (*Doelmatigheid*) dalam konteks hukum administrasi. *Overlapping* tugas KemenPan-RB dan BKN dalam fungsi pengawasan dapat menimbulkan kecacatan terhadap daya guna dan hasil guna produk pengawasan masing-masing lembaga.

Berdasarkan pemaparan di atas, tumpang tindih persoalan pengawasan manajerial ASN menjadi diskursus bagi penulis untuk kemudian menggagas penguatan fungsi KASN sebagai lembaga pengawas eksternal ASN.

<sup>7</sup> Harkristuti Harkrisnowo, "Membangun Strategi kinerja Kejaksaaan bagi Peningkatan Produktivitas, Profesionalisme, dan Akuntabilitas Publik: Suatu usulan pemikiran" (makalah disampaikan dalam rangka seminar mewujudkan supremasi hukum, Jakarta, Agustus 2001).

<sup>8</sup> Dadang Suwanda, "Regional Government Management Control in the Implementation of Risk Governance," OCEANIDE 12, no. 3 (2020), <http://eprints.ipdn.ac.id/5924/1/Regional%20Government%20Management%20Control%20In%20Implementation.pdf> (diakses 5 Juni 2022).

Kehadiran KASN harusnya dimanfaatkan untuk mengambil fungsi pengawasan manajerial dalam tubuh ASN. Untuk itu, penulis mencoba untuk merumuskan paradigma mengenai penataan ulang lembaga pengawas ASN dengan judul: ***Reformulasi Pengaturan Dan Penguatan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Sebagai Pengawas Eksternal Dalam Rancangan Undang-Undang Perubahan Terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara***. Untuk mengkaji isu hukum dalam latar belakang penulis akan mengkaji permasalahan: 1) Bagaimana sistem pengawasan terhadap manajemen ASN dalam kerangka hukum kepegawaian; dan 2) Bagaimana formulasi pengaturan lembaga pengawas ASN yang tepat yang seharusnya dimuat dalam RUU Perubahan UU ASN.

## B. Metode Penelitian

Penelitian adalah penelitian normatif, yakni penelitian yang bertujuan untuk mencari jawaban atas permasalahan hukum dengan menggunakan teori hukum normatif yang sifatnya doctrinal.<sup>9</sup> Penelitian ini akan menggunakan pendekatan *statue approach* dan *conceptual approach*. Pendekatan perundang-undangan akan membantu untuk menganalisa tugas, fungsi dan kewenangan dari lembaga-lembaga ASN yang berkaitan dengan fungsi pengawasan. Sedangkan pendekatan konseptual akan membantu menelusuri konsep pengawasan eksternal ASN yang dilakukan oleh KASN dibandingkan

dengan lembaga-lembaga ASN lainnya, khususnya KemenPan-RB dan BKN.<sup>10</sup> Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>11</sup>

## C. Pembahasan

### 1. Sistem Pengawasan Pengawasan dalam Kelembagaan ASN berdasarkan Hukum Kepegawaian di Indonesia

Perubahan mendasar reformasi tahun 1998 yakni adanya pergeseran fungsi pembangunan dan pemerintahan dari pusat ke daerah. Setelah 32 tahun berada dalam pemerintahan yang sentralistik,<sup>12</sup> reformasi membawa perubahan pada berbagai aspek kehidupan termasuk dalam hukum kepegawaian di Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, daerah memiliki andil yang besar dalam pengelolaan ASN kala itu. Keberlakuan UU ini nyatanya tidak mampu menjawab persoalan kepegawaian yang kompleks. Kuatnya egoisme daerah dan masih menonjolnya hubungan-hubungan persaudaraan dan afiliasi, serta kecenderungan untuk mengutamakan putra daerah juga telah menyebabkan proses rekrutmen tidak menghasilkan pegawai yang memenuhi syarat kualifikasi. Selain itu sistem promosi dan kenaikan pangkat juga tidak terstandar dengan baik. *Overlapping* kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan dan diklat dan

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm.56.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), 138.

<sup>11</sup> F. Sugeng Istianto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: CV Ganda, 2008), 14.

<sup>12</sup> Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2008), 1.

mekanisme penyelenggaraannya yang juga dianggap tidak berhasil.<sup>13</sup>

Meskipun era reformasi membawa perubahan besar pada sistem kepegawaian, namun reformasi birokrasi sesungguhnya baru dimulai sejak kehadiran UU ASN (UU 30 Tahun 2014). Perubahan menyeluruh dari UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian *jo.* UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 menjadi bukti perubahan mendasar dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Dalam konteks ini, UU ASN telah menjadi rangsangan artifisial sebagaimana dikemukakan Caiden.<sup>14</sup> empat tahun keberadaan UU ASN, jalan panjang reformasi birokrasi Indonesia memperlihatkan upaya ke arah perbaikan. Dua perubahan besar signifikan yang dirasakan yaitu *pertama*, sistem rekrutmen PNS yang sudah diselenggarakan secara komputerisasi melalui penerapan sistem *Computer Assisted Test* (CAT). *Kedua*, seleksi terbuka (*open bidding*) jabatan pimpinan tinggi (JPT) atau sistem lelang jabatan. Melalui sistem ini diharapkan dapat terjaring orang-orang yang tepat untuk mengisi jabatan.<sup>15</sup>

Semakin kompleksnya pekerjaan ASN dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui pelayanan publik, membuka peluang besar praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme di dalamnya. Demi mengatasi permasalahan klasik ini, UU ASN bahkan melahirkan sebuah lembaga independen yang berfungsi melakukan

pengawasan terhadap perilaku ASN, yakni KASN. Tidak hanya memiliki fungsi pengawasan terhadap perilaku ASN, KASN bahkan menjadi lembaga yang bertanggung jawab untuk mengawasi pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT).<sup>16</sup>

Pada dasarnya, pengawasan adalah keniscayaan. Pengawasan berasal dari kata "awas" artinya memperhatikan dengan baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi. Pengertian pengawasan menurut pendapat beberapa ahli sebagaimana dikutip oleh Hatta Ali<sup>17</sup> di antaranya **Winardi**, pengawasan adalah semua aktivitas yang dilakukan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan. **Saiful Anwar**, pengawasan adalah kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan. **Schermerhorn** menyampaikan bahwa "*contoroling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results*", artinya pengawasan merupakan proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil. Selaras dengan itu, Stoner, Freeman dan Gilbert mengemukakan bahwa "*the process of ensuring that actual activities conform*

<sup>13</sup> Eko Prasajo, "Reformasi Kepegawaian Indonesia: Sebuah Review Dan Kritik", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* 4, no. 1 (2010), 38-39.

<sup>14</sup> Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, (USA: Aldine Transaction, 2009), hlm.8.

<sup>15</sup> Riris Katharina, "Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara", *Spirit Publik* 13, no. 2 (2018): 3.

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 32.

<sup>17</sup> Hatta Ali, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm.15.

*the planned activities*” artinya pengawasan merupakan proses untuk memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa Pengawasan merupakan bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian bagi lembaga atau organisasi yang bersangkutan bahkan lebih luas bagi negara.<sup>18</sup>

Untuk adanya tindakan pengawasan, setidaknya harus memenuhi unsur sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan bisa dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang tengah berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.

Konsep pengawasan pada dasarnya menunjukkan bagian dari fungsi manajemen, dimana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya.” Lebih lanjut pengawasan harus berpedoman pada:<sup>20</sup>

- a. Rencana (*planning*), yang telah diputuskan;
- b. Perintah (*order*) terhadap pelaksanaan pekerjaan;
- c. Tujuan (*goal*), dan;
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dalam rangka meningkatkan disiplin kerja pegawai (ASN) dengan tujuan untuk mencapai tujuan organisasi sangat perlu diadakan pengawasan, karena pengawasan mempunyai beberapa tujuan yang sangat berguna bagi pihak-pihak yang melaksanakan. Tujuan pengawasan menurut beberapa ahli di antaranya<sup>20</sup> **Ranupandojo** tujuan pengawasan yaitu mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Kemudian menurut **Leonard White** tujuan pengawasan yaitu pertama, untuk menjamin kekuasaan tersebut digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan rakyat. Kedua, untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh Undang-Undang daripada tindakan penyalahgunaan.<sup>21</sup>

Dalam pandangan lain Viktor M. Situmorang dan Jusuf Tahir, mengemukakan pula bahwa tujuan pengawasan antara lain sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi

<sup>18</sup> Makmur, Efektivitas Kebijakan Pengawasan (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm.176.

<sup>19</sup> Hatta Ali, *Op. Cit.*, hlm. 16.

<sup>20</sup> R. Didi Djadjuli, "Pelaksanaan Pengawasan Oleh Pimpinan Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai", *Dinamika : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara* 4, no. 2 (2017): 567.

<sup>21</sup> Hatta Ali, *Op. Cit.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat dan bertanggung jawab,

- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi dilingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya leluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi/kegiatan, tumbuhnya budaya maka dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Dari uraian pendapat para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pada hakikatnya pengawasan terhadap ASN sangatlah diperlukan, karena dengan adanya pengawasan dapat mengetahui dan mengoreksi apa yang dilakukan apakah sesuai dengan apa yang direncanakan, dimana hasil koreksi tersebut dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan perbaikan di waktu yang akan datang. Selain itu pengawasan juga merupakan salah satu indikator dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Terdapat dua cara pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan yakni pengawasan intern dan pengawasan ekstern.<sup>23</sup> Pengawasan ekstern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Pengawasan intern, pengawasan ini dilaksanakan oleh badan pengawasan yang ada dalam unit organisasi yang diawasi. Pengawasan dalam jenis ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan

atasan langsung atau pengawasan melekat atau pengawasan yang dilakukan secara rutin.

Sedangkan berdasarkan penerapannya, terdapat dua cara pengawasan yang terdiri dari pengawasan pasif dan pengawasan aktif. Pengawasan Pasif, pengawasan bersifat tidak langsung, berdasarkan penelitian dan pengujian terhadap surat-surat yang berbentuk pertanggung jawaban, disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran diterima. Pengawasan Aktif, dapat langsung dilaksanakan oleh pimpinan lembaga atau pribadi yang diberi wewenang.<sup>24</sup>

Berdasarkan uraian cara pengawasan di atas, dapat disimpulkan bahwa KASN adalah lembaga pengawas yang jika ditinjau dari kedudukannya merupakan lembaga pengawas ekstern dan jika dilihat berdasarkan penerapannya, KASN dapat dikategorikan sebagai lembaga pengawas pasif yang membutuhkan pengujian dan telaah terhadap dokumen-dokumen pertanggungjawaban. Namun berdasarkan tugas dan fungsinya, KASN hanya melakukan pengawasan kode etik. Berdasarkan hal tersebut, penulis mengklasifikasikan bentuk pengawasan yang ada dalam sistem kepegawaian ASN berdasarkan tinjauan materiil, yakni:

#### a. Pengawasan Manajerial

Menurut UU ASN, manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penjelasan umum UU ASN menyebut bahwa Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK

<sup>23</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), 70.

<sup>24</sup> Syaiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Glora Madani Press, 2004), 127.

yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit. Sistem merit pada dasarnya adalah konsepsi dalam manajemen SDM yang menggambarkan diterapkannya obyektivitas dalam keseluruhan semua proses dalam pengelolaan ASN yakni pada pertimbangan kemampuan dan prestasi individu untuk melaksanakan pekerjaannya (kompetensi dan kinerja). Obyektivitas ini dilaksanakan pada semua tahapan dalam pengelolaan SDM (rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi).<sup>25</sup>

UU ASN secara jelas mengakomodasi prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen ASP. Pasal 1 tentang Ketentuan Umum memuat cakupan sistem merit dalam pengelolaan ASN:<sup>26</sup>

"sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit,

agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecatatan".

Pencantuman sistem merit ini mengindikasikan keseriusan pemerintah untuk menerapkan obyektivitas dalam manajemen ASN dan juga keharusan semua instansi pemerintah untuk menerapkan sistem merit dalam pengelolaan ASN-nya. Prinsip keadilan dan kewajaran yang ada dalam pasal di atas harus diterapkan untuk menjamin karier ASN yang jelas dan juga untuk tujuan peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah. Karena ASN di Indonesia terdiri atas dua komponen yaitu PNS dan PPPK maka prinsip merit ini juga diterapkan pada kedua jenis komponen tersebut. Semua fungsi dan komponen dalam manajemen ASN tercantum dalam Pasal 55 (mengatur tentang manajemen PNS) dan pasal 93 (mengatur manajemen PPPK).

Pasal 55 menyebutkan bahwa:

"Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan hari tua, dan perlindungan. Manajemen PNS pada Instansi Pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Manajemen PNS pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"

Sedangkan Pasal 93 menyebutkan bahwa:

"Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan kerja, perlindungan".<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Elly Fatima dan Erna Irawati, *Manajemen ASN (edisi revisi), Modul Diklat Prajabatan Golongan III* (Jakarta: LAN, 2016), hlm. 11.

<sup>26</sup> Pasal 1 Ketentuan Umum, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>27</sup> Elly Fatima, Erna Irawati, *Op., cit.*, hlm.27.

Saat ini, lembaga yang melakukan pengawasan manajerial adalah Kementerian Pan-RB dan BKN. Dalam melakukan pengawasan manajerial ASN, BKN bekerja dengan tugas sebagaimana telah diatur dalam Pasal 47 UU ASN dan dipertegas melalui Pasal 11 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Pengawasan manajerial juga dilakukan oleh Kementerian Pan-RB berdasarkan pada ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

#### **b. Pengawasan Kode Etik**

KASN adalah lembaga yang melakukan pengawasan, monitoring, dan evaluasi terhadap penerapan nilai dasar, kode etik dan kode Perilaku di setiap instansi pemerintah. Fungsi KASN ini telah ditetapkan pada pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Beberapa mekanisme yang dilakukan KASN sebagai lembaga pengawas kode etik ASN, di antaranya:

- 1) Melakukan evaluasi dan penilaian terhadap kesesuaian Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku di setiap instansi pemerintah;
- 2) Melakukan identifikasi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan internalisasi, institusionalisasi dan eksternalisasi nilai dasar, kode etik dan kode perilaku disetiap instansi pemerintah;

- 3) Melakukan evaluasi terhadap setiap Keputusan majelis kode etik dan kode perilaku di Instansi, baik yang dilaporkan oleh instansi maupun ASN yang dikenakan sanksi terkait pelanggaran kode etik dan kode perilaku;
- 4) Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap tindak lanjut pemberian sanksi oleh pimpinan instansi;
- 5) Untuk mendukung pelaksanaan pengawasan nilai dasar, kode etik dan Kode perilaku instansi, KASN akan menerapkan Sistem Aplikasi Pengawasan Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku ASN (SINDEN); dan
- 6) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi sebagaimana tercantum dalam huruf a, b, c dan d di atas dijabarkan lebih lanjut dalam pengukuran Indeks Maturitas dan Kepatuhan dalam pelaksanaan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku.
- 7) Setelah melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN, KASN berwenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN. Dan kemudian Hasil pengawasan dan evaluasi tersebut disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk wajib ditindaklanjuti.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan manajerial ada pada dua lembaga yang sama-sama mengurus bidang kepegawaian yakni BKN dan Kementerian Pan-RB. Padahal, kedua lembaga ini jugamemiliki kewenangan dalam penetapan kebijakan dalam konteks kepegawaian.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Dapat dilihat dalam Pasal 47 UU ASN dan dipertegas melalui Pasal 11 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah

Mekanisme pengawasan manajerial yang melekat pada fungsi pembuatan kebijakan manajerial tentu terkesan *narsisme*. George R. Terry dalam buku *Principles of management* edisi ketujuh menyatakan bahwa pengawasan dapat diartikan sebagai mendeterminasi sesuatu yang telah dilaksanakan, artinya melakukan evaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan yang direncanakan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa *controlling* atau pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan, mengoreksi penyimpangan-penyimpangan penting dalam hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan.<sup>29</sup> Sehingga, jika pengawasan hanya dilakukan oleh lembaga internal tentu hasil evaluasi berpotensi bias dan menjadi tidak efektif.

## 2. Reformulasi Lembaga Pengawas dalam RUU Perubahan UU ASN

Dalam UU ASN dikenal 3 (tiga) lembaga yang kemudian mengurus ASN dalam hal pengawasan dan manajerial yakni KASN, yakni Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Selain ketiga lembaga tersebut, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) juga menjadi lembaga yang memiliki kewenangan terhadap manajerial ASN.

Seperti yang telah disinggung pada pembahasan awal bahwa dua dari empat lembaga ASN ini memiliki kemiripan fungsi yang dapat diukur dari aspek pengawasan.

Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam Pasal 5 menyatakan bahwa KemenPan-RB menyelenggarakan fungsi koordinasi pelaksanaan supervisi dan Pengawasan Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2013 tentang Badan Kepegawaian Negara Pasal 2 huruf e menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, BKN menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian pelaksanaan manajemen kepegawaian. Kemiripan fungsi pengawasan dalam tubuh KemenPan-RB dan BKN dalam mengawasi manajemen kepegawaian tentu bertentangan dengan asas efektivitas (*Doeltreffendheid*) dan efisiensi (*Doelmatigheid*) dalam konteks hukum administrasi.

*Overlapping* tugas KemenPan-RB dan BKN dalam fungsi pengawasan dapat menimbulkan kecacatan terhadap daya guna dan hasil guna produk pengawasan masing-masing lembaga. Jika melihat formulasi pembentukan BKN pada undang-undang kepegawaian terdahulu (UU No. Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah dibuahkan melalui UU No. 43 Tahun 1999), BKN diformulasikan guna kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS), mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan

---

Non Departemen dan Pasal 3 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

<sup>29</sup> Priyo Budiharto, Endang Larasati, Sri Suwitri, "Analisis Kebijakan Pengawasan Melekat di Badan Pengawas Provinsi Jawa Tengah", *Dialogue: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Kebijakan Publik* 4, no. 1 (2007): 47.

kebijaksanaan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sedangkan KemenPan-RB awalnya dibentuk tidak permanen yang memiliki fungsi merumuskan dan menetapkan kebijakan di bidang aparatur negara berdasarkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Keberadaan Kemenpan-RB dibentuk melalui Keppres Nomor 19 Tahun 1968 bertugas membantu presiden dalam menyempurnakan dan membersihkan aparatur negara dari

unsur politik. Dewasa ini, Kemenpan-RB menjadi kementerian yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah dibidang aparatur Negara. Oleh karenanya BKN sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan yaitu Menteri Pan-RB.<sup>30</sup>

Mengenai tugas, fungsi, dan wewenang KemenPAN-RB dan BKN dalam menajerial ASN, dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 2.** Tugas Fungsi dan Wewenang KemenPAN-RB dan BKN

	KemenPAN-RB	BKN
TUGAS	<p>1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.</p> <p>Pasal 2 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi</p>	<p>1. mengendalikan seleksi calon Pegawai ASN;</p> <p>2. membina dan menyelenggarakan penilaian kompetensi serta mengevaluasi pelaksanaan penilaian kinerja Pegawai ASN oleh Instansi Pemerintah;</p> <p>3. membina Jabatan Fungsional di bidang kepegawaian;</p> <p>4. mengelola dan mengembangkan sistem informasi kepegawaian ASN berbasis kompetensi didukung oleh sistem informasi kearsipan yang komprehensif;</p> <p>5. menyusun norma, standar, dan prosedur teknis pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN;</p> <p>6. menyelenggarakan administrasi kepegawaian ASN; dan</p> <p>7. mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standar, dan prosedur manajemen kepegawaian ASN.</p> <p>Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara</p>

<sup>30</sup> Novi Savarianti Fahrani, "Komisi Aparatur Sipil Negara Tinjauan Prospektif dalam Bidang Kepegawaian", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* 6, no. 1 (2012):76.

<p>FUNGSI</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. perumusan dan penetapan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik;</li> <li>2. koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik;</li> <li>3. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;</li> <li>4. koordinasi pelaksanaan supervisi dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan;</li> <li>5. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi; dan</li> <li>6. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.</li> </ol> <p>Pasal 3 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. pembinaan penyelenggaraan Manajemen ASN;</li> <li>2. penyelenggaraan Manajemen ASN dalam bidang pertimbangan teknis formasi, pengadaan, perpindahan antar instansi, persetujuan kenaikan pangkat, pensiun; dan</li> <li>3. penyimpanan informasi Pegawai ASN yang telah dimutakhirkan oleh Instansi Pemerintah serta bertanggung jawab atas pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi ASN.</li> </ol> <p>Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara</p>
<p>WEWENANG</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- berwenang menetapkan kebijakan di bidang pendayagunaan pegawai ASN;</li> <li>- berwenang menetapkan kebijakan reformasi birokrasi di bidang sumber daya manusia;</li> <li>- berwenang menetapkan kebijakan umum pembinaan profesi ASN;</li> <li>- berwenang menetapkan kebijakan umum manajemen ASN, klasifikasi jabatan ASN, standar kompetensi jabatan Pegawai ASN, kebutuhan Pegawai ASN secara nasional, skala penggajian, tunjangan Pegawai ASN, dan sistem pensiun PNS;</li> <li>- berwenang melakukan pemindahan PNS antar jabatan, antardaerah, dan antar instansi;</li> <li>- berwenang memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam penindakan terhadap pejabat yang berwenang dan pejabat pembinaan kepegawaian atas penyimpangan sistem merit dalam penyelenggaraan Manajemen ASN;</li> <li>- berwenang melakukan penyusunan kebijakan rencana kerja KASN, LAN, DAN BKN di bidang manajemen ASN.</li> </ul> <p>Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara</p>	<p>berwenang mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria Manajemen ASN.</p> <p>Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara</p>

Tabel di atas menunjukkan bahwa kedua lembaga tersebut sudah memiliki beban pekerjaan yang cukup besar, bahkan mereka juga melakukan pengawasan internal terhadap lembaga mereka masing-masing dalam hal pengawasan Administratif Disiplin sehingga seharusnya fungsi pengawasan manajerial dianulir atau sebaiknya dihilangkan dari kedua lembaga itu. Sebaiknya fungsi pengawasan manajerial diserahkan kepada KASN sebagai lembaga pengawas eksternal. Sehingga KemenPan-RB dan BKN hanya melaksanakan kewenangan dalam hal membuat kebijakan-kebijakan manajerial serta menjalankannya.

Namun demikian, nyatanya dalam RUU Perubahan UU ASN, DPR mengusulkan untuk membubarkan KASN. Salah satu alasan yang mengemuka dari usulan pembubaran KASN adalah tidak efektifnya pengisian jabatan pimpinan tinggi di instansi-instansi pemerintah karena setiap pengisian jabatan harus didahului rekomendasi KASN. Akibatnya, restrukturisasi organisasi sejumlah kementerian untuk menyesuaikan dengan visi-misi Presiden pada masa awal pemerintahan berjalan lambat.

Analisa pembubaran KASN yang tidak komprehensif serta tidak memiliki basis akademis yang kuat tentu menjadi permasalahan dan tantangan serius dalam konstruksi RUU perubahan UU ASN. Justru KASN hadir dalam rangka mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi aparatur negara dengan menjalankan sistem merit yang diharapkan menjadikan pegawai ASN yang profesional dan berkualitas. Pelaksanaan sistem merit bagi Aparatur Sipil Negara (ASN)

diharapkan dapat mengurangi intervensi politik dalam birokrasi pemerintahan sehingga mampu menjaga netralitas birokrasi yang merupakan masalah serius dalam birokrasi di Indonesia. Untuk itu, DPR RI perlu mempertimbangkan kembali usulan tersebut dalam RUU Perubahan UU ASN, yaitu dengan mengundang *stakeholders* terkait dalam pembahasan RUU nantinya, untuk mendapatkan masukan terkait persoalan ini.<sup>30</sup>

Sebagai lembaga yang lahir berdasarkan semangat reformasi, eksistensi KASN sudah saatnya diperkuat. Pembubaran KASN dalam RUU Perubahan UU ASN tentu bukan harga mati dan masih bisa ditelaah lebih lanjut. Menambah kewenangan pengawasan KASN dalam mengawasi sistem manajerial ASN, tentu akan menghasilkan mekanisme *check and balances* yang ideal. Perlu ditekankan bahwa pengawasan yang sebaiknya diberikan kepada KASN adalah pengawasan manajerial secara umum, terhadap pengawasan manajerial secara internal di Instansi/lembaga masing-masing masih tetap harus melekat.

Pengawasan melekat aparatur pemerintah ditujukan untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, sehingga pelaksanaan tugas umum pemerintahan dapat dilakukan secara tertib, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan melekat bermaksud untuk mewujudkan daya guna, hasil guna dan tepat guna dalam upaya mencapai sasaran-sasaran di dalam program pemerintahan.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Dewi Sendhikasari, "Usulan Pembubaran KASN Dalam Revisi UU ASN", *Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis* VII, no. 4 (2016):20.

<sup>32</sup> H. Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Cetakan II (Jakarta: Erlangga Jakarta, 1982), hlm.46.

Jadi tujuan pengawasan melekat adalah untuk mencegah secara dini terjadinya masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pemungutan liar dan berbagai bentuk penyelewengan lainnya di lingkungan aparat pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.<sup>33</sup>

#### D. Penutup

Berkaca dari penjelasan di atas, maka penulis berkesimpulan bahwa KASN adalah lembaga pengawas eksternal yang tugas, fungsi, dan wewenangnya harus diperkuat. Mereduksi KASN dalam sistem kepegawaian Indonesia adalah kemunduran besar yang harus dihindari mengingat KASN justru menjadi pilar penting sistem merit yang menjadi nyawa dari reformasi birokrasi di Indonesia. Salah satu upaya memperkuat KASN adalah dengan cara menambah cakupan fungsi pengawasan. Adapun target pengawasan ideal yang harusnya diserahkan kepada KASN adalah pengawasan manajerial. Sebelumnya pengawasan manajerial ini dilakukan oleh dua lembaga sekaligus yakni KemenPAN-RB dan BKN. Hal ini tentu melanggar asas efektivitas dan efisiensi. Dengan memberikan fungsi pengawasan manajerial kepada KASN, maka secara tidak langsung sekaligus menyelesaikan persoalan *overlapping* kewenangan pengawasan manajerial antara BKN dan KemenPan-RB.

Perpindahan fungsi pengawasan ini tentu tidak diikuti dengan perpindahan tugas dan wewenang dari KemenPAN-RB dan BKN. KASN diharapkan akan menjadi lembaga yang

nantinya akan berfungsi mengawasi jalannya prosedur manajerial. KASN diformulasikan menangani dugaan kesalahan baik secara etik maupun prosedural terhadap jalannya mekanisme manajerial ASN.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### BUKU

- Anwar, Syaiful, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Glora Madani Press, 2004)
- Ali, Hatta Ali, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014)
- Caiden, Gerald E. Caiden, *Administrative Reform* (USA: Aldine Transaction, 2009)
- Halim, Diana Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004)
- Fatima, Elly dan Erna Irawati, *Manajemen ASN (edisi revisi), Modul Diklat Prajabatan Golongan III*, (Jakarta: LAN, 2016)
- Istianto, F. Sugeng, *Penelitian Hukum* (Yogyakarta: CV Ganda, 2008)
- Makmur, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan* (Bandung: Refika Aditama, 2011)
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005)
- Nawawi, H. Hadari, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Cetakan II, (Jakarta: Erlangga Jakarta, 1982)
- Soekanto, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009)
- Thoha, Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia* (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2008).

##### ARTIKEL

- Dadang Suwanda, "Regional Government Management Control in the Implementation of Risk Governance", *OCEANIDE* 12, no. 3 (2020), <http://eprints.ipdn.ac.id/5924/1/Regional%20Government%20Management%20Control%20In%20Implementation.pdf> (diakses 5 Juni 2022).
- DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur*

<sup>33</sup> *Ibid.*

- Sipil Negara*, (Februari, 2020), <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20200226-060425-8543.pdf>
- Dewi Sendhikasari, "Usulan Pembubaran Kasn Dalam Revisi UU ASN", Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis VII, no. 4 (2016).
- Eko Prasoj, "Reformasi Kepegawaian Indonesia: Sebuah Review Dan Kritik", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* 4, no. 1 (2010).
- Harkristuti Harkrisnowo, "Membangun Strategi kinerja Kejaksaaan bagi Peningkatan Produktivitas, Profesionalisme, dan Akuntabilitas Publik: Suatu usulan pemikiran", makalah disampaikan dalam rangka seminar mewujudkan supremasi hukum, (Jakarta: Puslitbang Kejagung, Agustus 2001).
- Komisi Aparatur Sipil Negara, *Indeks Kepuasan Masyarakat Tahun 2020 Komisi Aparatur Sipil Negara*, (Jakarta: KASN, 2020), [https://drive.google.com/file/d/1wRFOft7E0igrQHbx4en\\_wB3f4U57gr1T/view](https://drive.google.com/file/d/1wRFOft7E0igrQHbx4en_wB3f4U57gr1T/view)
- Komisi Aparatur Sipil Negara, *Masyarakat Anggap Kualitas Pelayanan Publik KASN "Baik"*, <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/masyarakat-anggap-kualitas-pelayanan-publik-ksn-baik>
- Novi Savarianti Fahrani, "Komisi Aparatur Sipil Negara Tinjauan Prospektif Dalam Bidang Kepegawaian", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* 6, no. 1 (2012)
- Nurmalita Ayuningtyas Harahap, "Penguatan Kedudukan Dan Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi", *Jurnal Panorama Hukum* 1, No. 2 (2016).
- Priyo Budiharto, Endang Larasati, Sri Suwitri, "Analisis Kebijakan Pengawasan Melekat di Badan Pengawas Provinsi Jawa Tengah", *Dialogue: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Kebijakan Publik* 4, no. 1 (2007).
- R. Didi Djadjuli, "Pelaksanaan Pengawasan Oleh Pimpinan Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai", *Dinamika : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara* 4, no. 2 (2017).
- Riris Katharina, "Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara", *Spirit Publik* 13, no. 2 (2018).
- Novi Savarianti Fahrani, "Komisi Aparatur Sipil Negara Tinjauan Prospektif Dalam Bidang Kepegawaian", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* 6, no. 1 (2012).

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2013 tentang Badan Kepegawaian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.